

Palabras de autores Dra. Cristina del Campo*

Algunas Reflexiones sobre la Evaluación Ambiental -entre la función preventiva y un mero trámite administrativo-

Introducción

La sostenibilidad ambiental es una prioridad a nivel mundial, por lo que viene siendo necesario comprender el impacto humano sobre el ambiente y en tal sentido, conocer la normativa ambiental que se implementa a los fines de tutelarlos.

La responsabilidad por "lo ambiental" no es igual para todos, las "autoridades" detentan funciones concretas que provienen del mandato constitucional.

En el presente escrito se pretende desplegar algunas reflexiones sobre las disfunciones en las que incurren las autoridades -todas y en todos los niveles- encargadas de proveer a la protección del derecho al ambiente sano en la aplicación del instrumento de Evaluación Ambiental (EA).

El derecho al ambiente y el deber de las autoridades

Casi todos tenemos conciencia de nuestro derecho al ambiente sano (quizás no tanto de nuestro deber de preservarlo) el cual es dependiente esencialmente del deber constitucional que les es impuesto a las "autoridades" de proveer a la "protección" del derecho al ambiente; a la "preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica"; el "de proveer a la información y educación ambientales" así como el deber de "proveer al uso racional de los recursos naturales.

Concomitantemente con el reconocimiento al derecho al ambiente sano se incluye el único daño constitucional: el daño ambiental; el que -conforme a nuestros presupuestos mínimos ambientales (PMA)- es toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos. La jerarquía de tal protección se centra esencialmente en el principio preventivo y en el de responsabilidad. La simple posibilidad-figuración de producirse algún efecto negativo dañino en materia ambiental activa la aplicación del principio preventivo y -en consecuencia- de las herramientas e instrumentos que la misma ley de PMA establece.

Las autoridades de aplicación de las normativas ambientales y de las relacionadas con recursos naturales, son las que generalmente detentan las atribuciones referidas a autorizaciones, controles, fiscalizaciones e incluso lo referido a policía ambiental y de recursos naturales. Son estas mismas autoridades de aplicación las que cuentan con herramientas de protección ambiental tales como las evaluaciones ambientales (EA) (en sus diferentes tipologías como EIA; EAE; EAAC; etc**) siendo las encargadas de velar por el cumplimiento de las mismas en el marco de pautas constitucionales y de los PMA, (además de las encargadas del procedimiento administrativo que ello conlleva).

La aplicación concreta de la EA -en el marco de la gestión ambiental- se encauza a identificar y analizar problemas actuales y futuros. El alcance de los factores a considerar, se centran en los efectos potenciales de un proyecto o de la política, plan o programa (PPP) y en las medidas de mitigación propuestas, aplicando fundamentalmente en el análisis el principio preventivo; como parte de lo incluido en la responsabilidad ambiental. Lo cual permite mejorar o revisar lo presentado y a su vez respalda una mejor toma de decisiones, al optimizar el diseño de lo formulado y minimizar o evitar por completo los efectos negativos de un proyecto o PPP en el ambiente. Esta es en definitiva la función del organismo que se encarga de la EA.

¿Y cómo estamos entre lo que debió ser protegido y las autoridades?

Un evaluador ambiental estudia lo propuesto antes que ocurran impactos negativos y recién autoriza o habilita; lo cual no se agota en la evaluación natural. La evaluación social -y lo que ello involucra- es también parte de la EA; a tales fines la normativa ambiental se constituye en la guía en cuanto a lo permitido y lo prohibido y los límites en un determinado accionar. La evaluación normativa no implica analizar la inclusión de un mero listado en un informe sino que integra la EA como herramienta que facilita detectar vulneraciones a la norma tanto en lo presentado como en lo evaluado.

Evaluar el impacto de un proyecto o el PPP propuesto, debe serlo a partir de analizar todo lo que puede impactar no solo en lo natural sino además en la comunidad. Lo que ocurre con los habitantes del lugar de implantación del proyecto o PPP no viene siendo reflejado en una EA. La “participación” -por ej.- se limitó a audiencias públicas que -como instancias de participación indirecta- se desplegaron como informativas; que aportaron a la frustración social y poco a la construcción de una participación efectiva.

La obligación de brindar información, no se viene cumplimentando conforme a la norma, ya que -en la mayor parte de las veces- no se accede a la misma en tiempo y forma (por ej. es común que el estudio de impacto ambiental (EslA) -que es el que realiza y presenta el proponente- sea lo único que, con suerte, se pone a disposición del solicitante de información (el cual como en un acto de fe debe ser leído sin poder tener acceso al proyecto por lo general).

La evaluación económica ambiental siguió caminos aún más limitados en una EslA y en una EIA.

Si hacemos memoria, en nuestro país se comenzó a regular la EIA (y nos referimos a esta por ser la de más amplia aplicación de las EA) como instrumento de gestión ambiental, enfocada a evaluar impactos ambientales. La EA es una instancia -más allá del tipo específico del que se trate) que nace como preventiva, especialmente orientada a prevenir impactos ambientales, en particular los relevantes. Sin embargo las instancias, o componentes de ese procedimiento poco a poco se fueron reinterpretando en la gestión e incluso readecuando las finalidades del instrumento. Y así -por ej.- la información y la participación se desfiguraron a tal punto de encontrarse hoy vaciadas en su finalidad.

Tal es la desorientación sobre las finalidades del mismo que -y no son pocos los casos- se suele solicitar desde diversos organismos e incluso algunas instancias judiciales (ante reclamos de la sociedad por inexistencia de EIA) su realización; luego que la obra o el accionar ya se concretó; lo cual evidencia que “lo preventivo” viene insistentemente siendo despreciado o lo que es peor desconocido.

Corolario

Lamentablemente la EA (al menos la más aplicada que es la EIA) nunca dejó de ser una instancia jurídico administrativa; en la cual los proponentes presentan ante el organismo que detenta la función de la EA un EslA que debió considerar las dimensiones sociales, naturales y económicas; si bien con el transcurso del tiempo lo social y lo económico fue abducido por lo natural; en una rara forma de ver lo ambiental, reducido a determinadas dimensiones y temáticas. Tal cuestión jamás fue inocente ni con buena voluntad (mucho menos con base científica) sino que permitió reenfocar el instrumento a un “trámite” con contenido acotado despegado de la concepción de ambiente constitucional.

Finalmente nos encontramos en la actualidad con una EA que termina por transformarse (a modo de un egregor) en el llenado de un formulario en un expediente administrativo (acompañada eso sí, por un tipo de matriz) en la que no se consideran los principios ambientales, ni la normativa ambiental de base, tanto en su presentación como en su evaluación.

Esta situación nos conduce a la realidad en la que vivimos; un ambiente altamente deteriorado e impactado, donde el daño ambiental emerge en todas sus formas en un territorio que bien podría ser llamado a ser el sustento de desarrollo. Donde lo que se puso en manos del Estado para ser tutelado, resguardado, (en el ejercicio de las funciones de controlar, fiscalizar etc.) se va desmembrando poco a poco, sin que se logre instalar la mirada responsable en el evaluador (en síntesis del Estado a través de sus autoridades)

... y todo indica que hemos creado nuestra propia trampa ...

* Cristina del Campo; Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Magíster en Gestión Ambiental. Docente UNC; UNDEF; UCC; UNCa, S21; Investigadora Principal UNDEF, Directora proyectos de investigación y de extensión. Miembro INDARN Academia Nacional de Derecho. E-mail: cristinadelcampo@yahoo.com.ar

** Evaluación de impacto ambiental, evaluación ambiental estratégica, evaluación ambiental acumulativa, entre otras.

